



Abteilung I
A-2544/2021

Urteil vom 27. Februar 2023

Besetzung

Richterin Christine Ackermann (Vorsitz),
Richter Alexander Misić,
Richter Jürg Marcel Tiefenthal,
Gerichtsschreiberin Anna Wildt.

Parteien

A._____,
Beschwerdeführerin,
gegen

Bundesamt für Zivilluftfahrt BAZL,
Postfach, 3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Gesuch um Beitrag im Rahmen der Spezialfinanzierung
Luftverkehr (SFLV).

Sachverhalt:

A.

A._____ reichte am 29. November 2019 beim Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) ein Gesuch um Gewährung eines Beitrags von Fr. (...) zur Finanzierung von Kursen mit dem Titel «Train The Trainer Workshop Luftfahrtsicherheit» ein. Laut Gesuch soll dieses Seminar die Luftfahrtsicherheit verbessern durch Trainings auf dem neuesten Stand der Wissenschaft und Technik. Das Endprodukt sei ein Workshop über «(...)» für die weitere Verwendung auf Englisch und Deutsch im Trainingsalltag.

B.

Mit Verfügung vom 12. Mai 2021 lehnte das BAZL das Gesuch von A._____ ab. Zur Begründung führte es an, die Massnahme werde als nicht zweckmässig und nicht kosteneffizient bewertet. Die genaue Zielgruppe der Massnahme sei unklar und der Inhalt der Kurse sei zu wenig fassbar. Es fehle eine klare Abgrenzung zu den bereits obligatorischen Kursen. Die Massnahme sei somit wenig geeignet, ein hohes technisches Sicherheitsniveau im Luftverkehr zu fördern. Das Verhältnis zwischen den beantragten Mitteln und der in Aussicht gestellten Wirkung der Massnahme sei zudem ungenügend.

C.

Gegen die Verfügung des BAZL (nachfolgend: Vorinstanz) vom 12. Mai 2021 erhob A._____ (nachfolgend: Beschwerdeführerin) mit Eingabe vom 24. Mai 2021 und Ergänzung vom 8. Juli 2021 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht. Sie beantragt die Aufhebung der angefochtenen Verfügung und die Gutheissung des Antrags auf Projektfinanzierung im Rahmen der Spezialfinanzierung Luftverkehr. In prozessualer Hinsicht ersuchte sie um Gewährung der unentgeltlichen Prozessführung und Rechtsverbeiständung.

In der Beschwerde macht sie im Wesentlichen geltend, die Ablehnung ihres Beitragsgesuchs sei aktenwidrig und unbegründet sowie auf die fragliche Qualifikation eines Mitarbeiters des BAZL zurückzuführen, der ein wichtiges Projekt ablehne, ohne es im Ansatz zu verstehen. Sie habe eine primäre und eine sekundäre Zielgruppe definiert. Mit dem Train-the-Trainer Seminar sollten die verantwortlichen (...) Trainer nach dem neuesten Stand der Wissenschaft und Technik geschult werden. Das erworbene Wissen sollte dann über die verantwortlichen Manager und Trainer in den genannten Bereichen an die Zielgruppen (...) weitergegeben werden. Zielgruppe der Workshops seien jedoch die Trainer, die für die Abhaltung der

vorgeschriebenen Trainings verantwortlich seien und die neuen Inhalte gut in ihre Trainings integrieren sollten. Zahlreiche Studien wiesen auf die problematische Situation aufgrund der (...) hin, das Unterrichtsmaterial sei aber veraltet. Es gebe Piloten, die ihre Publikationen (der Beschwerdeführerin) gelesen und sich gewünscht hätten, dass die Informationen leicht verständlich in einem Buch verarbeitet und in die vorgeschriebenen Trainings integriert würden. Im Weiteren seien auch die veranschlagten Kosten rational und notwendig. Es gehe nicht um die Durchführung von drei Workshops für (...) Teilnehmer, sondern um die Ausarbeitung dieser Train-the-Trainer Workshops, die Erstellung und Editierung der Unterlagen auf Deutsch und Englisch sowie deren Optimierung in Hinblick auf die Verständlichkeit.

D.

Mit Zwischenverfügung vom 29. Juli 2021 hiess die Instruktionsrichterin das Gesuch um Gewährung der unentgeltlichen Prozessführung gut und wies das Gesuch um unentgeltliche Rechtsverteidigung ab.

E.

In der Vernehmlassung vom 29. September 2021 beantragt die Vorinstanz die Abweisung der Beschwerde. Das Gesuch sei von zwei Mitarbeitern des BAZL mit universitärer Ausbildung geprüft und von der Amtsleitung wegen ungenügender Zweckmässigkeit und Kosteneffizienz abgelehnt worden. Das Gesuch sei zu ungenau formuliert, um nachzuweisen, dass mit dem Workshop ein höheres Sicherheitsniveau im Luftverkehr erreicht werden könne. Die Kosten der Massnahme seien angesichts des Ergebnisses, das von der Umsetzung der Massnahme zu erwarten sei, zu hoch.

F.

Mit Replik vom 31. Oktober 2021 hält die Beschwerdeführerin an ihren Begehren fest. Zur Begründung bringt sie insbesondere vor, das BAZL dokumentiere in seiner Vernehmlassung, dass es willkürlich über die Finanzierung entschieden habe. Zudem werde ihr Workshop abgelehnt, obwohl aus dem Bericht «Spezialfinanzierung Luftverkehr 2017» hervorgehe, dass ein Projekt «Sicherheitsschulungen und Weiterbildungen für Flugpersonal» genehmigt worden sei. Dabei sei ihre fachliche Expertise sowie die Notwendigkeit von Verbesserungen klar. Das BAZL solle dazu Stellung nehmen, weshalb es (...) die anerkannten Risiken für die Flugsicherheit als unbedenklich einstufe. Es sei zudem die fachliche Kompetenz der Beamten offenzulegen, welche mit den Themenbereichen (...) befasst seien.

G.

In der Duplik vom 30. November 2021 hält die Vorinstanz an ihren Standpunkten fest. Die Beschwerdeführerin begründe die behauptete Ungleichbehandlung nicht. Der Begriff «Sicherheitsschulungen und Weiterbildungen für Flugpersonal» im erwähnten Bericht bezeichne kein einzelnes Projekt, sondern werde als Oberbegriff für verschiedene Massnahmen in diesem Bereich verwendet. Die Beurteilungskriterien würden auf alle Gesuche gleich angewendet. Sie (die Vorinstanz) bewillige nur Gesuche, welche die Voraussetzungen für die Gewährung einer Finanzhilfe erfüllten. In der Vergangenheit seien neben dem Gesuch der Beschwerdeführerin auch andere Sicherheitsausbildungsprojekte abgelehnt worden.

H.

Auf die weiteren Vorbringen der Parteien und die sich bei den Akten befindlichen Dokumente wird – soweit entscheidrelevant – in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021), sofern eine Vorinstanz im Sinne von Art. 33 VGG entschieden hat und keine Ausnahme nach Art. 32 VGG gegeben ist.

Die angefochtene Verfügung ist ein zulässiges Anfechtungsobjekt und stammt von einer Behörde im Sinne von Art. 33 Bst. d VGG; eine Ausnahme im erwähnten Sinn liegt nicht vor. Das Bundesverwaltungsgericht ist somit für die Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig.

1.2 Das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht richtet sich nach dem VwVG, sofern das VGG nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG).

1.3 Die Beschwerdeführerin hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen und ist als Adressatin der angefochtenen Verfügung sowohl formell als auch materiell beschwert, weshalb sie zur Beschwerde legitimiert ist (Art. 48 Abs. 1 VwVG).

1.4 Auf die im Übrigen frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde (vgl. Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 Abs. 1 VwVG) ist somit einzutreten.

2.

Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet grundsätzlich mit uneingeschränkter Kognition (vgl. Art. 49 VwVG). Bei der Gewährung von Beiträgen an Massnahmen zur Förderung eines hohen technischen Sicherheitsniveaus im Luftverkehr ist von einer typischen Ermessenssubvention auszugehen, auf die kein Anspruch besteht (vgl. Urteil des BVerG A-4995/2018 vom 6. Mai 2019 E. 3.5 mit Hinweisen). Bei der Überprüfung von Ermessenssubventionen auferlegt sich das Bundesverwaltungsgericht sodann eine gewisse Zurückhaltung, indem es bei Fragen, die durch die Justizbehörden naturgemäss schwer kontrollierbar sind, nicht ohne Not von den Beurteilungen des erstinstanzlichen Fachgremiums abweicht (vgl. Urteil des BVerG A-4995/2018 vom 6. Mai 2019 E. 2 mit Hinweisen).

3.

Anfechtungsobjekt ist vorliegend die Verfügung vom 12. Mai 2021, mit der das Beitragsgesuch der Beschwerdeführerin vom 29. November 2019 abgelehnt wurde. Im verwaltungsgerichtlichen Beschwerdeverfahren sind grundsätzlich nur Rechtsverhältnisse zu überprüfen und zu beurteilen, zu denen die zuständige Verwaltungsbehörde vorgängig verbindlich – in Form einer Verfügung – Stellung genommen hat. Insoweit bestimmt die Verfügung den beschwerdeweise weiterziehbaren Anfechtungsgegenstand. Umgekehrt fehlt es an einem Anfechtungsgegenstand und somit an einer Sachurteilsvoraussetzung, wenn und insoweit keine Verfügung ergangen ist (BGE 131 V 163 E. 2.1 und 125 V 414 E. 1a mit Hinweisen). Vom Bundesverwaltungsgericht kann demnach nur beurteilt werden, ob die Vorinstanz das Beitragsgesuch vom 29. November 2019 zu Recht abgelehnt hat. Auf die übrigen Begehren der Beschwerdeführerin, die allfällige andere Verfahren oder fachbehördliche Tätigkeiten des BAZL betreffen, ist daher nicht einzutreten (etwa betreffend die E-Mail eines Fluginspektors (...), die rechtskräftige Ablehnung eines anderen Gesuchs, das die Beschwerdeführerin 2017 respektive 2018 eingereicht hatte, die angebliche Missachtung der [...] durch Fluglinien oder die angeblich geplante Gesetzesänderung [...]).

4.

Die Beschwerdeführerin rügt sinngemäss eine unrichtige oder unvollständige Sachverhaltsfeststellung, da ihr Gesuch von Experten im Bereich (...)

hätte geprüft werden müssen. Die Ablehnung des Gesuchs weise erhebliche Begründungsmängel auf und die Ausbildung der Beamten des BAZL, die ihr Gesuch geprüft hätten, sei offenzulegen.

Die Vorinstanz führt dazu aus, das Gesuch sei von zwei namentlich genannten Mitarbeitern des BAZL mit universitärer Ausbildung geprüft und von der Amtsleitung wegen ungenügender Zweckmässigkeit und Kosteneffizienz abgelehnt worden.

Gemäss Art. 12 VwVG ist der rechtserhebliche Sachverhalt von der Behörde zu erstellen, wobei vorliegend die Zweckmässigkeit und Kosteneffizienz der vorgeschlagenen Massnahme strittig sind. Der Leitfaden betreffend Gesuche zur Finanzierung von Massnahmen im Luftverkehr (1. Januar 2017), in dem die Modalitäten für die Prüfung von Gesuchen festgelegt sind, enthält keine Ausbildungsanforderungen für die Gesuchprüfenden. Alle für die Beurteilung notwendigen Aspekte müssen sich aus den Angaben der Gesuchstellenden ergeben, wobei einzelne davon durch BAZL-interne Fachexperten oder Sachverständige überprüft werden. Es steht ausser Streit, dass die Massnahme im Bereich von (...) dem Ziel der erhöhten Luftfahrtsicherheit entspricht, weshalb das Gesuch in dieser Hinsicht nicht durch Fachexpertinnen oder -experten geprüft werden muss. Dass sich die Angaben für die Beurteilung der Zweckmässigkeit, die sich unter anderem aus der (wirtschaftlichen) Kosteneffizienz der Massnahme ablesen lässt, ohne Weiteres aus dem eingereichten Gesuch und den Unterlagen ergeben muss, ist sodann nicht zu beanstanden. Hierfür ist jedenfalls keine Fachexpertise im Bereich (...) einzuholen. Die Vorinstanz hat im Weiteren das Gesuch der Beschwerdeführerin und sämtliche Unterlagen entgegengenommen, geprüft und in der angefochtenen Verfügung gewürdigt. Der blosser Umstand, dass die Beschwerdeführerin die Beurteilung durch die Vorinstanz nicht teilt, stellt noch keine Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör (Art. 29 ff. VwVG) oder der Pflicht zur vollständigen und richtigen Abklärung des rechtserheblichen Sachverhalts dar. Aus der angefochtenen Verfügung geht auch kein Begründungsmangel im Sinne von Art. 35 VwVG hervor. Die Vorinstanz hat erläutert, wie sie die Zweckmässigkeit und Kosteneffizienz beurteilt, und auf welche Angaben sie sich dabei gestützt hat. Die Beschwerdeführerin konnte den Entscheid sachgerecht anfechten und ihren Standpunkt in der Beschwerde ohne Weiteres darlegen. Demnach liegt keine Verletzung des Verfahrensrechts vor. Der Antrag, die fachliche Ausrichtung der universitären Ausbildung beziehungsweise die Fachkompetenz von Beamten des BAZL zu überprüfen, ist abzulehnen, weil dadurch keine neuen Erkenntnisse für die Feststellung

des rechtserheblichen Sachverhalts zu erwarten sind (vgl. auch BGE 104 V 209 E. a).

5.

Die Gewährung von Beiträgen an Massnahmen im Luftverkehr ist wie folgt geregelt.

5.1 Nach Art. 87*b* der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) verwendet der Bund die Hälfte des Reinertrags der Verbrauchssteuer auf Flugtreibstoffen und den Zuschlag auf der Verbrauchssteuer auf Flugtreibstoffen für Aufgaben und Aufwendungen im Zusammenhang mit dem Luftverkehr. Dazu gehören auch Beiträge an Massnahmen zur Förderung eines hohen technischen Sicherheitsniveaus im Luftverkehr (Bst. c).

5.2 Gemäss Art. 37*b* des Bundesgesetzes über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer und weiterer für den Strassen- und Luftverkehr zweckgebundener Mittel vom 22. März 1985 (MinVG, SR 725.116.2) besteht auf die Gewährung von Beiträgen kein Rechtsanspruch (Abs. 1). Diese werden im Rahmen der verfügbaren Mittel gewährt (Abs. 2). Der Bundesrat legt die Kriterien fest und regelt das Verfahren (Abs. 3). Art. 37*d–37f* MinVG konkretisieren, für welche Massnahmen in den Bereichen Umweltschutz, Abwehr widerrechtlicher Handlungen sowie technische Sicherheit Beiträge geleistet werden können. Im Bereich technische Sicherheit kann der Bund gemäss Art. 37*f* Bst. e MinVG zur Förderung eines hohen technischen Sicherheitsniveaus im Luftverkehr Beiträge an die Aus- und Weiterbildung gewähren.

5.3 Art. 4 Abs. 1 der Verordnung über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer für Massnahmen im Luftverkehr vom 29. Juni 2011 (MinLV, SR 725.116.22) konkretisiert, dass die Vorinstanz Beiträge nur für zweckmässige und wirksame Massnahmen nach den Artikeln 37*d–37f* MinVG gewähren darf.

5.4 Art. 2 MinLV weist auf die Anwendbarkeit des Subventionsgesetzes vom 5. Oktober 1990 (SuG, SR 616.1) hin; diese Anwendbarkeit ergibt sich auch aus Art. 2 Abs. 1 SuG (BGE 138 V 445 E. 1.4; Urteil des Bundesgerichts 2C_88/2012 vom 28. August 2012 E. 4.1; vgl. zum Ganzen Urteile des BVGer A-1653/2017 vom 20. Februar 2018 E. 3. und A-1849/2013 vom 20. August 2013 E. 3 mit Hinweisen).

6.

6.1 Die Beschwerdeführerin macht zusammengefasst geltend, dass die Ablehnung ihres Projektantrags der Sache nicht gerecht werde und willkürlich sowie unter Verletzung des Rechtsgleichheitsgebots erfolgt sei.

6.1.1 Bei der Ausübung des Ermessens ist die Behörde nicht frei, sondern gehalten, dieses pflichtgemäss auszuüben. Sie ist an die Verfassung gebunden und muss insbesondere das Rechtsgleichheitsgebot, das Verhältnismässigkeitsprinzip sowie die Pflicht zur Wahrung der öffentlichen Interessen befolgen (BVGE 2015/2 E. 4.3.1 mit Hinweisen). Eine pflichtgemässe Ermessensausübung setzt Kriterien voraus, die der rechtsgleichen Anwendung des Gesetzes sowie der Rechtssicherheit dienen. Die Vorinstanz hat einen 21 Seiten umfassenden Leitfaden betreffend Gesuche zur Finanzierung von Massnahmen im Luftverkehr verfasst (die vorliegend relevante Fassung stammt vom 1. Januar 2017). Der Leitfaden ist eine Verwaltungsverordnung, mit der die Behörde das verwaltungsinterne Verhalten der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter regelt. Für das Gericht sind Verwaltungsverordnungen zwar nicht verbindlich, aber insoweit zu berücksichtigen, als sie eine dem Einzelfall gerecht werdende Auslegung der gesetzlichen Bestimmungen zulassen (BGE 121 II 473 E. 2b). Um eine rechtsgleiche Behandlung zu garantieren, weicht das Bundesverwaltungsgericht nicht leichthin von der einheitlichen Praxis einer Verwaltungsbehörde ab.

6.1.2 Der Leitfaden legt in Ziff. 1.6 die Grundanforderungen an die Massnahmen fest und regelt in Ziff. 4.3 die Beurteilungskriterien für die Gesuchprüfung.

«4.3 Prüfung der Unterstützungswürdigkeit

Bei der Prüfung der Unterstützungswürdigkeit von Massnahmen wird geprüft, ob (a) die Massnahme im Anwendungsbereich der Artikel 37d–37f MinVG liegt, (b) die Massnahme (b1) zweckmässig und (b2) wirksam ist, (c) die Massnahme ihre Wirkung oder ihren Nutzen in der Schweiz erzielt, (d) die Massnahme – ggfs. Teile davon – einer selbst gewählten Aufgabe entsprechen (Freiwilligkeit) und (e) die Massnahme kosteneffizient ist.

Ist die Unterstützungswürdigkeit gegeben, so kommt die Massnahme im Grundsatz für eine Finanzhilfe in Frage. Eine negative Beurteilung eines der Elemente (a) bis (e) führt zur Ablehnung des Gesuches.

(a) (...)

(b1) *Kriterium der Zweckmässigkeit*

Zweckmässig sind Massnahmen, die geeignet sind, das übergeordnete Ziel ([...] Förderung eines hohen technischen Sicherheitsniveaus im Luftverkehr) in

kosteneffizienter Weise (siehe Kriterium [e]) zu erreichen. In die Beurteilung können auch allfällige negative Auswirkungen der entsprechenden Massnahme auf andere Anwendungsbereiche (zum Beispiel kann eine Safety-Massnahme negative Auswirkungen auf die Umwelt oder die Security haben) einfließen.

(b2) (...)

(c) (...)

(d) (...)

(e) Kriterium der Kosteneffizienz

Die Massnahme hat bei der Beurteilung eine günstige Kosteneffizienz aufzuweisen. Kosteneffizient sind Massnahmen, die ein günstiges Input (Geldmittel)-Output (konkretes Ergebnis der Massnahme)-Verhältnis aufweisen (viel Ergebnis für wenig Finanzhilfe). Mit der Gegenüberstellung unterschiedlicher Massnahmen sowie mit allgemeinen Erfahrungswerten kann eine Beurteilung und grobe Skalierung der Kosteneffizienz von Massnahmen vorgenommen werden. Erfüllt eine Massnahme das Kriterium der Kosteneffizienz nicht, so kann das Beitragsgesuch abgelehnt werden, auch wenn die verfügbaren Mittel nicht ausgeschöpft sind. Dieses Erfordernis stellt sicher, dass die Mittel der SFLV nur für Massnahmen eingesetzt werden, die ein günstiges Input-Output-Verhältnis aufweisen.

(...)»

6.1.3 Aufgrund der Vorbringen der Beschwerdeführerin ist zu untersuchen, ob die Vorinstanz bei der Ausübung ihres Ermessens von diesen Kriterien abgewichen ist.

6.2 Die Beschwerdeführerin macht im Wesentlichen sinngemäss geltend, ihr Gesuch sei von einem Beamten auf willkürliche Art und Weise geprüft und ohne sachlich gerechtfertigten Grund abgelehnt worden. Der grösste Teil ihres Projektantrags handle davon, wie ein für Nicht-Wissenschaftler leicht verständlicher Train-the-Trainer Workshop zu gestalten sei, der gleichzeitig den Stand von Wissenschaft und Technik abbilde. Zum Beispiel seien erwiesene Schwächen von (...) Modellen zu erklären, an deren Wirksamkeit noch alle (...) glauben würden. Ebenso müssten (...) darüber informiert werden, was extreme (...) bedeuteten. Auch (...) sollten lernen, die (...) zu erkennen (...). Deshalb müsse das Lernmaterial auf dem neuesten Stand neu entworfen und geschrieben werden. Es gehe um die Begriffe, welche (...) nicht verstünden, sowie um die neue Gewichtung von relevanten Themen, wie jene, die sie (die Beschwerdeführerin) in ihren Publikationen behandelt habe ([...]). Im Punkt der Kosteneffizienz habe sie ausreichend dargelegt, dass ca. (...) Stunden Arbeitszeit von bis zu sechs Personen finanziert werden müssten, wobei die inhaltliche Ausarbeitung und

methodische, didaktische Konzeption sowie die Organisation der ersten drei Workshops im Zentrum stehe. Darüber hinaus seien weitere Trainings geplant, mit unterschiedlicher Kostenbeteiligung für Flugbetriebe.

6.3 Die Vorinstanz führt aus, nach ihrer Einschätzung würden sich rund 20 Personen in der Schweiz für die Teilnahme an einem Train-the-Trainer Kurs eignen. Die Beschwerdeführerin begnüge sich damit, einen sehr grossen, theoretischen Teilnehmerkreis zu nennen (...), ohne nachzuweisen, inwiefern der Kursbesuch durch jede dieser anvisierten Teilnehmerkategorien konkret die Sicherheit des Luftverkehrs verbessern könnte, zum Beispiel mittels konkreter und nicht nur allgemeiner Vergleiche zur bereits bestehenden Ausbildung für jede einzelne dieser Kategorien. Sie liefere auch keinen Beleg, dass die potenziellen Teilnehmerinnen und Teilnehmer interessiert wären. Ferner seien zwar die Ziele der Massnahme definiert, der Kursinhalt oder die Mittel, durch welche die Massnahme diese Ziele erreichen könne, seien jedoch unklar. Sie erkläre insbesondere, ihr Kurs würde nicht bereits durchgeführten Ausbildungen entsprechen, könne aber zum Beispiel nicht klar nachweisen, inwiefern der Kursinhalt weitergehen würde als das bereits bestehende Angebot. Zwar liefere sie Literaturlisten und analysiere den aktuellen Forschungsstand, der genaue Kursinhalt werde aber nicht aufgezeigt. Es sei daher nicht möglich, mit der notwendigen Sicherheit zu beurteilen, ob die Ziele der Massnahme erreicht werden könnten. Folglich sei die Massnahme nicht geeignet, zu einem hohen Sicherheitsniveau im Flugverkehr beizutragen. Die Kosteneffizienz sodann beurteile sich anhand der Angaben im Gesuch. Darin veranschlage die Beschwerdeführerin drei dreitägige Workshops mit identischem Inhalt für ein Total von höchstens (...) Teilnehmenden. Eingeschlossen seien die nötigen Ausgaben für die Kursvorbereitung und -erteilung sowie die Kosten für die Ausarbeitung verschiedener nützlicher Kursunterlagen. Die Organisation allfälliger zusätzlicher Workshops sei nicht in den Kosten des Gesuchs und dessen Umfang inbegriffen, weshalb sie auch nicht geprüft werden könnten. Die Kosten der Massnahme sowie der beantragte Beitrag seien folglich nicht nur an sich hoch, sondern auch, wenn man sie im Verhältnis zur Anzahl der Kursteilnehmenden betrachte. Gleichzeitig sei die Wirksamkeit der Massnahme als gering einzustufen, weil das Personal bereits bezüglich dieser Themen ausgebildet sei und eine Zusatzausbildung nur eine beschränkte Wirkung auf die Sicherheit habe, vor allem auch, weil durch die Ausbildung allein die anvisierten Probleme nicht gelöst werden könnten. Die Unternehmenskultur spiele nämlich eine wichtige Rolle und ändere sich nicht dadurch, dass einige Mitarbeitende Kurse besuchten. Der Kursinhalt sei zu ungenau beschrieben und es sei keine Kooperation mit einer

Hochschule oder Universität, geschweige denn mit einem Schweizer Luftfahrtunternehmen vorgesehen. Angesichts der geringen Wirkung, die von dieser Massnahme auf die Förderung eines hohen Sicherheitsniveaus im Schweizer Luftverkehr erwartet werden könne, sowie in Anbetracht der hohen Kosten, sei die Kosteneffizienz der Massnahme ungenügend.

6.4 Unstrittig ist, dass das geltend gemachte Ziel der Massnahme der Förderung eines hohen technischen Sicherheitsniveaus im Luftverkehr dienen würde. Strittig ist hingegen, ob die vorgeschlagene Massnahme zur Erreichung des Ziels geeignet beziehungsweise kosteneffizient ist. Dabei ist darauf hinzuweisen, dass die negative Bewertung eines einzigen Elements der in Ziff. 4.3 des Leitfadens genannten Kriterien ausreichen kann, ein Gesuch abzulehnen.

Der Vorwurf der Beschwerdeführerin, der Entscheid sei von einer Einzelperson auf willkürliche Weise getroffen worden, findet keine Grundlage in den Akten. Ihr Gesuch wurde anhand der Beurteilungskriterien von zwei Mitarbeitern der Vorinstanz unabhängig voneinander bewertet und danach in einer Sitzung von der Amtsleitung besprochen, die darüber entschieden hat.

Entgegen den Vorbringen der Beschwerdeführerin zeigt sich sodann in den Akten und in den vorinstanzlichen Ausführungen keine unsachliche Handhabung der Kriterien der Zweckmässigkeit und der Kosteneffizienz. Die Vorinstanz bringt vor, dass es bereits Ausbildungen für die von der Beschwerdeführerin anvisierten Teilnehmerkategorien gebe. Dies wird auch von der Beschwerdeführerin nicht bestritten. Sie hinterfragt aber die Qualität dieser Ausbildung und verweist pauschal auf veraltetes Unterrichtsmaterial. Es ist der Vorinstanz darin zuzustimmen, dass es Sache der Gesuchstellerin ist, konkret darzulegen, inwiefern sich ihr Workshop in inhaltlicher Sicht vom bestehenden Angebot unterscheiden würde. Da sie das derzeit verwendete Unterrichtsmaterial nicht beschreibt, ist anhand der Gesuchunterlagen der zu leistende Output, der mit der Entwicklung eines neuen Workshops einhergeht, in inhaltlicher Hinsicht nicht konkret fassbar und damit nicht ausreichend überprüfbar. Im Kapitel 2.5 des Gesuchformulars wurde dem aber ausdrücklich Platz eingeräumt, indem von der Gesuchstellerin ein «Detailbeschrieb der Massnahme (Ist-/Soll-Beschrieb)» verlangt wurde. Dem Gesuch der Beschwerdeführerin lassen sich dazu keine Angaben entnehmen, stattdessen verweist sie mit «siehe Anhang 1–5» auf die Beilagen. In den Unterlagen finden sich dann fachliche Kritikpunkte an

(...). Es ist aber nicht Aufgabe der Gesuchprüfenden, die von der Beschwerdeführerin angebrachten Kritikpunkte an der bisherigen Forschung im allenfalls zum Einsatz kommenden Unterrichtsmaterial je Teilnehmerkategorie aufzuspüren und zu analysieren. Die Ergebnisse wären aber notwendig, um die Unterstützungswürdigkeit ihres Gesuchs beurteilen zu können. Die Vorinstanz hat das Gesuch in diesem Punkt auf nachvollziehbare Weise als unklar bezeichnet.

Die Beschwerdeführerin bringt vor, sie sei verschiedentlich von Piloten angesprochen worden, die Inhalte ihrer Publikationen leicht verständlich in einem Buch zu verarbeiten und in die vorgeschriebenen Trainings zu integrieren. In den Trainings würden teilweise veraltete und falsche Inhalte unterrichtet. Dazu ist festzuhalten, dass ihr Workshop als primäre Zielgruppe die Trainerinnen und Trainer nennt. Dementsprechend wäre zu erwarten, dass sie deren Bedarf, das Weiterbildungsangebot in inhaltlicher Hinsicht freiwillig in Anspruch zu nehmen, in etwa kennt, zumal sich nach Einschätzung der Vorinstanz in der Schweiz nur rund 20 Personen für die Teilnahme an einem Train-the-Trainer Kurs eignen würden, was von der Beschwerdeführerin nicht bestritten wird. Angesichts der in der Vernehmlassung dargelegten Bedeutung der Firmenkultur und der fraglichen Bedürfnisse der Zielgruppe ist es nachvollziehbar, dass die Vorinstanz in diesem Zusammenhang auch die fehlende Zusammenarbeit mit einem Luftfahrtunternehmen erwähnt. Insgesamt ist die Einschätzung der Vorinstanz nachvollziehbar, dass die beantragte Finanzierung der Kurse im Umfang von Fr. (...) für insgesamt maximal (...) Teilnehmende bei einem veranschlagten Personalbedarf von bis zu sechs Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern im Umfang von (...) Arbeitsstunden als sehr hoch erscheint. Mit Hinweis auf die fragliche Anzahl von geeigneten Teilnehmenden aus der primären Zielgruppe und auf den fraglichen Bedarf an einer vollständigen Neukonzeption von Kursen und Kursunterlagen legt die Vorinstanz schlüssig dar, weshalb sie diesen Aufwand nicht als effizient betrachtet. Ihre Ansicht, dass diese Elemente des Gesuchs nicht mit dem Kriterium der Kosteneffizienz, möglichst viel Ergebnis für möglichst geringe Kosten zu erhalten, vereinbart werden können, ist nicht zu beanstanden.

6.5 Die Beschwerdeführerin rügt mit Hinweis auf den Bericht «Spezialfinanzierung Luftverkehr 2017» eine Verletzung des Rechtsgleichheitsprinzips, weil daraus hervorgehe, dass ein Projekt «Sicherheitsschulungen und Weiterbildungen für Flugpersonal» finanziert worden sei. Ihr Betragsgesuch sei hingegen abgelehnt worden, wie auch ein anderes Gesuch, das sie im Jahr 2018 (laut Vorinstanz: am 29. November 2017) eingereicht

habe. Die Vorinstanz solle die Unterlagen des 2017 beantragten Projekts «Sicherheitsschulungen und Weiterbildungen für Flugpersonal» offenlegen, um den Unterschied zwischen Ermessen und Willkür zu belegen.

Die Vorinstanz erwidert, mit dem Begriff «Sicherheitsschulungen und Weiterbildungen für Flugpersonal» im Bericht 2017 nicht ein einzelnes Projekt bezeichnet zu haben. Es handle sich um einen Oberbegriff, der sich auf verschiedene Massnahmen im Bereich Sicherheitsschulung und Weiterbildung beziehe. Bei der Prüfung der Gesuche wende sie die Beurteilungskriterien gleich an. In der Vergangenheit habe sie im Sicherheitsausbildungsbereich nebst dem Gesuch der Beschwerdeführerin auch andere Ausbildungsprojekte abgelehnt.

Das verfassungsmässige Gebot der rechtsgleichen Behandlung (Art. 8 Abs. 1 BV) ist verletzt, wenn Gleiches nicht nach Massgabe seiner Gleichheit gleich oder Ungleiches nicht nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich behandelt wird. Im vorliegenden Fall stellt die Vorinstanz die rechtsgleiche Behandlung der Gesuche durch vordefinierte Beurteilungskriterien sicher (vgl. E. 6.1.1 hiervor). Dem dient auch das Gesuchformular, das für alle Gesuchstellenden die gleichen Punkte vorgibt, zu denen sie sich äussern müssen – was in der vorliegenden Sache wie erwähnt nicht gemacht wurde. Aus den Vorbringen der Beschwerdeführerin erschliesst sich nicht, dass die Kriterien bei anderen Gesuchen nicht gleichermassen angewendet wurden beziehungsweise werden, zumal der Vorinstanz zufolge in der Vergangenheit neben dem Gesuch der Beschwerdeführerin auch andere Sicherheitsausbildungsprojekte abgelehnt wurden. Mit dem Verweis auf den Begriff «Sicherheitsschulungen und Weiterbildungen für Flugpersonal», der laut Vorinstanz verschiedene Massnahmen zusammenfasst, bringt die Beschwerdeführerin in keiner Weise hinreichend klar vor, inwiefern es sich um einen vergleichbaren Sachverhalt handeln würde. Soweit sich die Beschwerdeführerin auf ein Gesuch bezieht, das sie in der Vergangenheit gestellt habe, führt die Vorinstanz aus, im Jahr 2018 kein Gesuch der Beschwerdeführerin erhalten zu haben. Möglicherweise dürfte es sich dabei um ein rechtskräftig abgelehntes Gesuch der Beschwerdeführerin handeln, das bereits Gegenstand des Verfahrens BVGer A-4995/2018 war. Auf das diesbezügliche Vorbringen ist im vorliegenden Verfahren nicht mehr einzugehen (vgl. E. 3 hiervor). Eine Verletzung des Gebots der Gleichbehandlung ist nach dem Gesagten nicht gegeben.

7.

Zusammenfassend hat die Vorinstanz das Beitragsgesuch der Beschwerdeführerin zu Recht abgewiesen. Die Beschwerde ist daher abzuweisen, soweit auf sie einzutreten ist.

8.

8.1 Die Kosten des Verfahrens vor dem Bundesverwaltungsgericht werden in der Regel der unterliegenden Partei auferlegt (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Da der Beschwerdeführerin mit Zwischenverfügung vom 29. Juli 2021 die unentgeltliche Prozessführung gewährt wurde, sind keine Verfahrenskosten zu erheben (Art. 65 Abs. 1 VwVG).

8.2 Als unterliegende Partei steht der Beschwerdeführerin keine Parteientschädigung zu (Art. 64 Abs. 1 VwVG).

9.

Die Beschwerde an das Bundesgericht ist unzulässig gegen Entscheide betreffend Subventionen, auf die kein Anspruch besteht (Art. 83 Bst. k BGG). Wie dargelegt, handelt es sich vorliegend um eine sog. Ermessenssubvention, für die Art. 37b Abs. 1 MinVG den Rechtsanspruch auf die Gewährung von Beiträgen verneint. Folglich ist die Beschwerde ans Bundesgericht nicht möglich und dieser Entscheid endgültig.

(Dispositiv nächste Seite)

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2.

Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.

3.

Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4.

Dieses Urteil geht an die Beschwerdeführerin, die Vorinstanz und das Generalsekretariat UVEK.

Die vorsitzende Richterin:

Die Gerichtsschreiberin:

Christine Ackermann

Anna Wildt